

## Servidor público civil — somente deveres? A perda progressiva de direitos e vantagens e as perspectivas de recobrimento

Antônio Augusto Catão Alves\*



Ao disciplinar a *Organização do Estado* no Título III, a Constituição Federal, no Capítulo VII, estruturou a Administração Pública e, na Seção II desse capítulo, a atividade do seu agente, o servidor público civil. Por conseguinte, deixou claro o constituinte de 1988 que a Administração Pública é exercida por meio desse servidor, inexistindo, consequentemente, possibilidade de que agentes privados venham a fazê-lo.

Diante disso, além de regime laboral diverso do empregado privado, ou seja, o estatutário, com possibilidade de alteração das condições de labor, unilateralmente, sem anuência do servidor, em face das peculiaridades da Administração Pública, pormenor que levou o constituinte a eliminar do serviço público o regime contratual de trabalho, retornando à sistemática primitiva, e das regras rígidas de admissão e comportamento, acrescentou outras normas, outorgando-lhe novos direitos e vantagens (Constituição Federal, art. 39, § 2º), in-

existentes, como o salário mínimo, a irredutibilidade do salário, a remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, o gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal, a licença paternidade, o direito à sindicalização, o direito de greve e a isonomia salarial com os servidores militares, mediante proibição de revisão salarial para estes em índices e épocas diversas.

Nota-se, assim, que, dessa forma, entendendo que o servidor público civil é indispensável ao regular desempenho da Administração Pública, o legislador constituinte, não só lhe atribuiu, com exclusividade, esse desempenho, mas, também, procurou fortalecê-lo e prestigiá-lo, uma vez que o bom e o mau funcionamento dos serviços públicos dependem da atuação desse servidor.

Evidentemente, e sempre foi assim no serviço público brasileiro, dependendo de quem exerça a Presidência da República, o servidor público civil é valori-

\* Juiz-Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

zado ou desvalorizado; na primeira hipótese, responsável pelo bom desempenho da máquina administrativa e considerados relevantes seus serviços, ocasião em que direitos e vantagens retirados são-lhe devolvidos e acrescidos de novos; na última, acusado de indolente e responsável pela deficiente prestação do serviço público, quando, na realidade, outros são os fatores que geram essa deficiência, época em que direitos e vantagens lhe são suprimidos.

Desse modo, com equilíbrio entre cortes, recobramentos e obtenção de novos direitos e vantagens, o servidor público civil sempre manteve uma situação que, se não era apenas de bonança, também, não o afligia por lapso grande, permitindo-lhe desenvolver suas atividades, ainda que nas épocas aflitivas, com esperança de dias melhores.

Ocorre, porém, que, modificada a situação política do País e permitida a reeleição do Presidente da República, com esta, o atual período presidencial foi estendido para oito anos, e o servidor público civil, que vinha sendo prestigiado pelo governo anterior, ficou submetido a um dirigente que nele não vê somente indolência e responsabilidade pelo mau desempenho das atividades administrativas, mas causa e efeito de tudo de ruim que acontece à Nação, em retórica que já não mais convence até o menos esclarecido cidadão, como, exemplificando, a inflação, o déficit da Previdência Social, a corrupção, a dívida interna, a dívida externa, o desequilíbrio das con-

tas públicas, as falências da saúde, da segurança e da educação e as epidemias de dengue e de febre amarela.

Com esse pensamento, já em fevereiro de 1994, cancelou, mediante Medida Provisória editada no último dia do período aquisitivo, (Medida Provisória 434, de 28/02/94), reposição salarial inflacionária de 47,94% (quarenta e sete inteiros e noventa e quatro centésimos por cento), concedida ao servidor público civil pelo governo anterior, que Itamar Franco presidia.

*“ ... as perdas ganham nível constitucional, minudência que demonstra, à saciedade, as enormes dificuldades que, futuramente, terão que ser vencidas para o recobrimento. ”*

A seguir, criou dois Planos de Demissão Voluntária ao argumento de necessidade de promover equilíbrio nas contas públicas, quando é público e notório que outras são as causas e que o número de servidores públicos é insuficiente ao desenvolvimento satisfatório do

serviço público, aumentando a deficiência na sua prestação.

Não fora isso, atribuiu ao servidor público civil a responsabilidade pelo déficit da Previdência Social por serem integrais os proventos da sua aposentadoria, esquecendo-se que ela nunca teve caráter securitário, mas significou, sempre, prêmio pelos seus relevantes serviços, prestados à sociedade como agente do Estado, e, portanto, nunca dependeu de cálculos atuariais, nem havia, anteriormente, sido responsável por mais esse descontrole financeiro, destinando-se o desconto nos seus salários, tão-somente, ao custeio de assistência médica.

E mais, a maior prova de tais assertivas está no fato de não ter a União Federal recolhido, jamais, desde que o primeiro servidor público pisou neste País com Pedro Álvares Cabral, um centavo, sequer, a qualquer fundo previdenciário do servidor público.

Não é só; o legislador constituinte de 1988 autorizou a criação de regime de previdência contributiva para o servidor público civil, mas o legislador ordinário preferiu manter sua aposentadoria como prêmio ao determinar no art. 231, § 2º, da Lei 8.112/90 que ela fosse custeada, integralmente, pelo Tesouro Nacional.

Não obstante isso, insistiu tanto o atual governante na transformação da aposentadoria do servidor público civil de prêmio em securitária, que conseguiu concretizá-la por meio da Emenda Constitucional 20/98, quando, então, criou regime de previdência de caráter contributivo, com equilíbrio financeiro e atuarial, e aposentadoria que não mais depende, tão-somente, de tempo de serviço, mas de *tempo de contribuição* (Constituição Federal, art. 40, § 1º), transformação que tivera início por meio da Emenda Constitucional 03/93, com acréscimo de mais um parágrafo, o sexto, ao art. 40 da Constituição Federal.

De outro lado, se direitos e vantagens do servidor público civil, *antigamente*, perdidos por legislação ordinária, poderiam, posteriormente, da

mesma forma, ser-lhe devolvidos, ocorrendo, rara e timidamente, supressão mediante alterações constitucionais, *atualmente*, em proporções gigantescas e amofinadoras, as perdas ganham nível constitucional, minudência que demonstra, à saciedade, as enormes dificuldades que, futuramente, terão que ser vencidas para o recobrimento.

Diante disso, podemos destacar o direito de greve, que não mais será exercido nos termos e limites *definidos em lei complementar*, mas, após a

“  
*Em relação à legislação ordinária, preocupante, também, se me afigura a supressão de conquistas funcionais... Conseqüentemente, como seu inimigo número um, por meio dessas supressões, avilta a função pública e desestimula seus ocupantes e aqueles que, porventura, pretendessem ocupá-la, com reflexos e prejuízos para maior interessado, o usuário do servidor público, em resumo, o povo.*”

Emenda Constitucional 19/98, em *lei ordinária* (Constituição Federal, art 37, VII) tão-somente, permitindo, com maior facilidade, sua alteração até por Medida Provisória para abortar

possíveis reivindicações que a utilizem como forma de persuasão; a acumulação remunerada de cargos públicos permitida foi submetida ao teto de remuneração (Constituição Federal, art. 37, XVI – Emenda Constitucional 19/98), pormenor que pode levar o servidor a receber salário inferior ao legalmente estipulado pelo exercício de um dos cargos, quando os vencimentos de ambos ultrapassarem o limite constitucional, regra aplicável a proventos de aposentadoria (Constituição Federal, art. 42, § 11), o que implica exceção dentro da exceção; a transformação da aposentadoria-prêmio em aposentadoria-securitária, feita com a criação de regime de previdência de caráter contributivo, com equi-

lívrio financeiro e atuarial, permitida a inativação não mais em decorrência do tempo de serviço e independentemente de cálculos atuariais ou contribuições, mas, *unicamente*, com espeque no tempo de contribuição, acrescido de idade mínima, antes inexistente (60 anos de idade e 35 de contribuição – homem; 55 anos de idade e 30 de contribuição – mulher), norma estendida, também, à aposentadoria proporcional e à compulsória (Constituição Federal, art. 40, § 1º, - Emenda Constitucional 20/98); proventos de aposentadoria calculados somente com base na remuneração do cargo efetivo (Constituição Federal, art. 40, §§ 2º e 3º – Emenda Constitucional 20/98); aposentadorias e pensões com valor limitado ao máximo estabelecido para os beneficiários da Previdência Social (Constituição Federal, art. 40, § 14 – Emenda Constitucional 20/98); aumento do prazo de estabilidade de 02 (dois) para 03 (três) anos e seu abrandamento, mediante autorização para perda de cargo do servidor público civil estável *após procedimento de avaliação periódica* de desempenho (Constituição Federal, art. 41 e § 1º, III – Emenda Constitucional 19/98) e *avaliação especial* de desempenho como condição para aquisição de estabilidade. (Constituição Federal, art. 41, § 4º – Emenda Constitucional 19/98.)

Em relação à legislação ordinária, preocupante, também, se me afigura a supressão de conquistas funcionais, não apenas recentes, mas de décadas, circunstância que me deixa a impressão de que o atual governante, empenhado não ape-

nas em suprimir direitos e vantagens, mas *todos* os direitos e vantagens do servidor público civil, foi procurá-los no “fundo do baú” para extirpá-los do seu patrimônio. Conseqüentemente, *como seu inimigo número um*, por meio dessas supressões, avilta a função pública e desestimula seus ocupantes e aqueles que, porventura, pretendessem ocupá-la, com reflexos e prejuízos para o maior interessado, o usuário do serviço público, em resumo, o povo.

Nessa ordem de idéias, temos a incorporação de “quintos”, criada pelo art. 2º da Lei 6.732/79, revogada pelo art. 1º da Lei 9.527/97 *após quase 20 (vinte) anos de existência*; o adicional por tempo de serviço, previsto no art. 145, XI, da Lei

“... *qualquer perspectiva de recobrimento de direitos e vantagens do servidor público civil passa, necessariamente, pela política governamental de valorização da função pública e desse servidor.*”

1.711/52 como quinquênio e transformado em adicional anual pelo art. 67 da Lei 8.112/90, *que existia, portanto, há 48 (quarenta e oito) anos*, foi revogado pela Medida Provisória 1.964-34/2000 (1ª edição), reeditada três vezes e ainda não transformada em lei, o que demonstra a convivência do

Congresso Nacional na supressão mediante omissão na sua apreciação; a licença por motivo de doença em pessoa da família sem prejuízo da remuneração até 90 (noventa) dias, instituída pelo art. 172 do Decreto-Lei 1.713/39, *há 58 (cinquenta e oito) anos*, foi aumentada para 180 dias pela Lei 8.112/90 (art. 83, § 2º) e reduzida, *drasticamente*, pela Lei 9.527/97 (art. 1º) para 60 (sessenta) dias, prazo após o qual não mais será paga a remuneração; a licença para atividade política, criada pelo art. 121, II, da Lei 1.711/52, e man-

tida pelo art. 86 da Lei 8.112/90, foi restringida pelo art. 1º da Lei 9.527/97, que não mais assegura o pagamento de remuneração, mas, tão-somente, de vencimentos, apenas pelo prazo de três meses, não durante todo o período eletivo; a Licença Especial, criada pela Lei 42/35, art. 1º, e mantida pelo art. 87 da Lei 8.112/90 com a denominação de licença-prêmio-assiduidade, extinta pela Lei 9.527/97 (art. 1º) *depois de 62 (sessenta e dois) anos de existência*; desde 28/10/1939, *há 58 (cinquenta e oito) anos*, o art. 96, § 3º, do Decreto-Lei 1.713/39 previa, *para aposentadoria*, o arredondamento para um ano do tempo de serviço que ultrapassasse 180 (cento e oitenta) dias, benefício que foi mantido pela Lei 8.112/90 (art. 101, parágrafo único); contudo, a Lei 9.527/97 (art. 18) o revogou, mantendo, entretanto, o legislador o cancelamento da contagem, para o mesmo fim, até 179 (cento e setenta e nove) dias; a aposentadoria com retribuição de classe ou padrão imediatamente superior ou com a remuneração de cargo em comissão ou função de confiança, outorgada ao servidor público civil pelos arts. 180 e 184 da Lei 1.711/52 e mantida pelos arts. 192 e 193 da Lei 8.112/90, foi revogada pela Lei 9.527/97 (art. 18), conseqüentemente, após *45 (quarenta e cinco) anos de vigência*.

Feita essa panorâmica da situação funcional do servidor público civil, restam-nos as indagações, que são o tema dessa nossa conversa: Há perspectivas de recobrimento desses direitos e vantagens perdidos? Sendo afirmativa a resposta, como recobrá-los e em que lapso?

Inicialmente, não podemos esquecer que, diversamente do que sempre ocorreu, a perda de direitos e vantagens de servidor público civil,

dessa vez, não se limitou a supressão por legislação ordinária ou, timidamente, em nível constitucional, mas nesse nível assumiu magnitude mortificante; que, concomitantemente, modificações profundas, que implicaram perda desses direitos e vantagens, criaram transferências de responsabilidades financeiras grandes e aumento de arrecadação para o governo, como a transformação da aposentadoria-prêmio em securitária; que inexistiu precedente na quantidade de direitos e vantagens suprimidos, muitos com repercussões financeiras consideráveis, e que a política de desvalorização do servidor público civil e, em conseqüência, da função pública, nunca durou tanto tempo.

Estabelecidas essas premissas, podemos asseverar que qualquer perspectiva de recobrimento de direitos e vantagens do servidor público civil passa, necessariamente, pela política governamental de valorização da função pública e desse servidor. Logo, como, indubitavelmente, não há indícios de que a atual política seja alterada até o final do próximo ano, não vejo perspectiva, a curto prazo, da recuperação em comento, ainda que, mitigadamente, mesmo porque, as investidas contra tais direitos e vantagens continuam, como o retorno à tentativa de criar contribuição previdenciária para inativos, não obstante sua rejeição pelo Congresso Nacional, várias vezes, e pelo Supremo Tribunal Federal.

Entendo, porém, que no próximo período presidencial, ainda que a atual política de pessoal perdure, sempre haverá possibilidade de sensibilização do governante para a necessidade de valorização do servidor público civil como condição de sobrevivência do próprio serviço público. A

Saúde, a Segurança e a Educação, pilares de sobrevivência da sociedade, não agüentarão, por muito tempo, a atual política de pessoal. Epidemias de dengue e febre amarela, atingindo níveis de calamidade pública pela persistência e alastramento; doentes morrendo em filas de postos de saúde por falta de médicos e enfermeiros para atendê-los, já que as condições de trabalho e salarial não seduzem esses profissionais; assaltos a qualquer hora do dia ou da noite; violência sempre crescente; impossibilidade de caminhar-se pelas ruas por falta de policiamento preventivo, uma vez que os riscos da função e os salários não atraem candidatos a policiais; um policial-militar do Distrito Federal recebia, até setembro último, R\$ 115,80 (cento e quinze reais e oitenta centavos) de soldo, valor inferior ao salário mínimo, que, somado a todas as vantagens e gratificações, não ultrapassava a remuneração de R\$ 1.197,35 (mil, cento e noventa e sete reais e trinta e cinco centavos); hoje, apesar de reajuste obtido a partir de outubro, alcança pouco mais de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) (dezembro de 2000); aviltamento de salários de professores e técnicos em educação e falta de condições de trabalho nas escolas, resultando em ensino deficiente para não dizer totalmente ineficiente. E em outros setores da Administração, fiscais que não fiscalizam, com evidente prejuízo para os cofres públicos, em decorrência de desestímulo funcional.

Igualmente, direitos e vantagens perdidos por meio de alterações da Constituição Federal poderão, embora com maior dificuldade, ser devolvidos ao servidor público civil. Todavia, aqueles que, suprimidos e substituídos por nova sistemática, implicaram, sobretudo, alívio de caixa e aumento de arrecadação, dificilmente serão recuperados, ainda que a política de pessoal mude completamente. Entre eles, o maior deles, a transformação da aposentadoria-prêmio em securitária. A esperança maior é que, a exemplo do que ocorreu com outros dispositivos constitucionais, o projeto de instituição do regime de previdência complementar fique a toscanejar no Congresso Nacional e o servidor público civil, nos termos do art. 40, § 16, da Constituição Federal, permaneça com o direito de aposentar-se *com vencimentos integrais*.

Finalmente, conquistas de décadas, que foram revogadas, poderão, por intermédio de nova política de pessoal ou sensibilização do Poder Público para a valorização do servidor público civil e do próprio serviço público, se extintas por legislação ordinária, com maior facilidade, *pelo tempo de sua existência e pela força da tradição*, ser, integralmente, restauradas, desde que a eliminação não tenha resultado, repito, em alívio *sensível* de caixa ou aumento de arrecadação. Não, porém, imediatamente.



## Boletim Informativo de Jurisprudência

Publicação eletrônica que divulga resumos não oficiais  
dos julgados do TRF - 1ª Região.

Elaborado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento.

Veja semanalmente no endereço

[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)